

## Unidad V.

### Tema 1: Agotamiento del modelo democrático

Texto: Olvera, (2015) “La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México” disponible desde internet [revisado el 23 de enero de 2017] en formato HTML en [www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/download/53663/48471](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/download/53663/48471)

**OBJETIVO: Identificar los principales motivos que han llevado al agotamiento del modelo democrático en México.**

El avance de la democracia ha sido uno de los temas más socorridos dentro del sistema político mexicano, pero a la vez también se ha convertido en una de las mayores falacias debido a que su avance ha sido bastante lento y en algunas ocasiones parece retroceder en lugar de avanzar.

En el caso mexicano la democracia se ha vinculado a los procesos electorales, por lo que la segunda alternancia en el año 2012 se vio como un retroceso más que un avance debido a que gana la presidencia de la República el otrora partido de estado: Partido Revolucionario Institucional (PRI) y no se ha notado un avance en la distribución de la riqueza, impartición de justicia no en el reconocimiento de derechos a los grupos vulnerables, así como una incorporación lenta de los nuevos actores políticos.

## **EVALUACIÓN**

Contesta correctamente las siguientes preguntas:

1. ¿Por qué la crisis de 2015 es multidimensional?
2. ¿Cuáles han sido las limitaciones de la transición mexicana?
3. ¿Qué elementos permitieron la supervivencia del régimen autoritario durante los gobiernos panistas?
4. De acuerdo con la lectura, ¿cuál es el único gran cambio político y por qué se generó?
5. Enumera los acontecimientos que permiten el regreso del PRI al Ejecutivo federal en el año 2012.
6. ¿Cuál es el futuro de la democracia mexicana?

## ***La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México***

### ***Political Crisis, Social Movements and the Future of Democracy in Mexico***

**Alberto Olvera\***

Recibido el 13 de junio de 2015

Aceptado el 10 de julio de 2015

#### **RESUMEN**

México está atravesando una crisis multidimensional; tanto en lo económico, como en lo político, moral y social, confronta radicales disyuntivas. Para explicar el origen de esta crisis, su evolución reciente y sus posibles vías de desenlace, en el artículo se analizan las limitaciones de la transición mexicana a la democracia, y por tanto, las razones de la continuidad institucional, legal y cultural del viejo régimen. A su vez, se estudia la aceleración de la crisis desde el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la república (2012) y el lanzamiento del proyecto restaurador. Finalmente, se presenta la evolución y los retos estratégicos de los nuevos movimientos sociales de protesta y los posibles derroteros de la actual lucha entre la restauración autoritaria y democratización.

#### **ABSTRACT**

Mexico is going through a multidimensional crisis; in economics as well as in the realms of politics, morals and society, it faces radical quandaries. To explain the origins of this crisis, its recent evolution and its possible outcomes, this article analyzes the limitations of the Mexican transition to democracy and, therefore, the rationale behind the institutional, legal and cultural continuity of the previous regime. It also addresses the acceleration of the crisis since the Partido Revolucionario Institucional returned to the presidency (2012) and launched a restoration project. Finally, the evolution and the strategic challenges the new opposing social movements face are posed, as well as the directions the present struggle between authoritarian restoration and democratization may take.

---

\* Doctor en Sociología por la New School for Social Research (Nueva York). Investigador titular del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (México). Sus líneas de investigación son: sociedad civil en México y América Latina; democratización y movimientos sociales y acceso a la justicia y ciudadanía en México. Entre sus últimas publicaciones destacan: *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*, en coedición con Zavaleta y Andrade (2013); "Ciudadanía y participación Ciudadana en México" (2014) y "Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria". Correo electrónico: aolvera@yahoo.com.mx

**Palabras clave:** restauración autoritaria; democratización; crisis; movimientos sociales; México.

**Keywords:** authoritarian restoration; democratization; crisis; social movements; Mexico.

## Introducción

La sobrevivencia del viejo régimen en el contexto de una democracia electoral consolidada que atraviesa por una severa crisis económica y de derechos humanos, plantea retos analíticos formidables. ¿Cómo es posible que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) conserve el poder no solo político sino cultural, a pesar de tantos problemas cotidianos, falta de legitimidad del régimen y una creciente radicalidad de los movimientos sociales?

Desde mediados de 2014, México ha estado presente en las noticias internacionales por escándalos mayúsculos derivados de violaciones de derechos humanos y actos de corrupción en las más altas esferas de gobierno. Lo que parecía ser hasta entonces una historia de éxito de una tecnocracia conservadora que había logrado completar el ciclo neoliberal en México, se convirtió de pronto en un relato de horror, incompetencia y abierto desafío a la opinión pública.

México experimenta hoy una crisis política y moral tan grave como la sufrida en 1994/95, cuando coincidieron en el tiempo la irrupción del zapatismo, la lucha nacional por la democracia electoral, varios magnicidios políticos sucesivos y una crisis económica estructural. El régimen autoritario logró salir de esa crisis mediante una combinación de acciones desesperadas: negociaciones con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), una reforma electoral (1996) que ulteriormente abrió la puerta a la alternancia en el poder; una profundización del ciclo neoliberal y un drástico arreglo de cuentas al interior del PRI.

Veinte años después, México vive el fin de los potenciales estabilizadores de esa peculiar combinación de un tímido ciclo democratizador limitado a la esfera electoral y un proyecto neoliberal a medias, que protegió los intereses de toda clase de monopolios, públicos y privados. En términos económicos, lo único que se ha logrado es un prolongado estancamiento y un agravamiento de la desigualdad y la pobreza; en términos políticos, la democracia electoral ha agotado sus alcances sin haber conseguido aún la transformación del régimen político.

La crisis de 2015 es multidimensional: económica, política, moral y social, con todos los frentes comprometidos y atravesando momentos de definición. México confronta radicales disyuntivas: la restauración autoritaria o un salto cualitativo hacia la democratización; una ruta hacia el crecimiento o el estancamiento indefinido; la construcción de Estado de derecho o la continuidad de la precariedad institucional y la captura del Estado.

Para explicar el origen de esta crisis, su evolución reciente y sus posibles vías de desenlace, analizamos las limitaciones de la transición mexicana a la democracia, y por tanto, las razones de la continuidad institucional, legal y cultural del viejo régimen; en segundo lugar, estudiamos la aceleración de la crisis desde el regreso del PRI a la presidencia de la república y el lanzamiento del proyecto restaurador; en tercer término, presentamos la evolución y los retos estratégicos de los nuevos movimientos sociales de protesta y los posibles derroteros de la actual lucha entre la restauración autoritaria y la democratización.

### *Los límites de la transición*

Las elecciones presidenciales de 2012 en México dieron como resultado el regreso del viejo partido autoritario, el PRI, a la presidencia de la república después de 12 años de gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN); partido conservador que fue el sujeto político de la histórica alternancia lograda en el año 2000, cuando por primera vez en más de 70 años un candidato de un partido distinto al PRI triunfó en las elecciones presidenciales. El largo proceso de transición, implicó altos niveles de violencia política y una extraordinaria movilización de la sociedad civil. Entre 1989 y 1994 hubo muchos muertos por conflictos políticos, especialmente a cuenta de la izquierda recién unificada en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y esta violencia se sumó a la ejercida contra el EZLN en 1994. La salida de este ciclo se logró en 1996 por medio de un pacto entre las élites políticas que condujo a la creación del Instituto Federal Electoral como ente autónomo del gobierno, basado en una nueva ley electoral que otorgaba garantías de equidad en la competencia y prometía poner fin al fraude electoral el día de las elecciones. Para el PRI esta concesión era necesaria para terminar con una fase de altísima movilización social extrainstitucional y antisistémica, articulada en torno a la solidaridad con el zapatismo. La idea fue canalizar a la vía electoral el gigantesco descontento social producido por la crisis de 1995 y la movilización zapatista.<sup>1</sup>

La transición electoral fue gradualmente completada, lográndose que la competencia electoral se consolidara en un contexto de reglas cambiantes pero con alta continuidad institucional. El instituto electoral federal (ahora nacional) y los estatales fueron las vías institucionales que canalizaron la demanda de elecciones libres y justas. Sin embargo, el régimen político resultante del proceso dista de ser realmente democrático en cuanto persisten graves déficits en materia de respeto de los derechos de la ciudadanía, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana e incluso de institucionalidad electoral efectiva. La transición no transformó los patrones de relación entre el Estado y la sociedad; si bien se produjo un cambio político democrático-electoral de trascendencia histórica, se

<sup>1</sup> Véase: Olvera (2003).

mantuvo al mismo tiempo una asombrosa continuidad de prácticas y de cultura política en el contexto de un debilitamiento del Estado ante los poderes fácticos.<sup>2</sup>

Desde el año 2000 (para algunos desde las elecciones de diputados federales de 1997), el viejo régimen dejó parcialmente de existir en tanto su soporte central, el presidencialismo casi absoluto, perdió su cimiento: el control del Ejecutivo sobre el poder Legislativo. El PRI y sus aliados perdieron la mayoría en la Cámara de Diputados<sup>3</sup> en 1997, y durante los mandatos presidenciales del PAN este partido nunca tuvo mayoría parlamentaria. Sin embargo, los principales pactos políticos con los poderes fácticos, así como las leyes e instituciones del viejo régimen, continuaron vivos en el nuevo contexto político nacional.

Consumada la transición en un sentido restringido, cabe preguntarse si se puede sostener que México vive en una democracia en vías de consolidación.<sup>4</sup> Para contestar la pregunta debe partirse de que la transición a la democracia electoral y la consolidación de la misma son fases de un proceso mucho mayor: la democratización. Las elecciones libres pueden conducir a una verdadera democratización de la vida pública solo si los procesos electorales dan pie a una serie de reformas que construyan instituciones estatales operativas que progresivamente garanticen derechos civiles, sociales y culturales para la mayoría, en otras palabras, que construyan ciudadanía efectiva.<sup>5</sup> La democratización, por tanto, implica la construcción de un Estado de derecho, la efectivización de derechos de ciudadanía y el desarrollo de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad que acoten el clientelismo, el corporativismo y otras formas de dependencia colectiva.<sup>6</sup>

El problema de México fue que la transición a la democracia no estuvo seguida de un proceso de democratización. Para empezar, las dos caras de una transición efectiva, a saber, la destitución del viejo régimen y la instauración de uno nuevo, no pudieron llevarse a cabo. Del lado de la destitución fallida, debe destacarse que no pudo romperse la infraestructura legal e institucional del viejo régimen: la Constitución de 1917, en su versión modificada por el presidente Salinas (1988-1994), permaneció intocada en sus fundamentos, al igual que el resto del edificio legal; además, el PRI conservó un poder de veto en ambas cámaras,

<sup>2</sup> Sobre el concepto de poderes fácticos y su uso en México, véase: Olvera (2012).

<sup>3</sup> José Wondelberg y otros cientistas políticos han repetido en múltiples foros que la transición a la democracia se consumó en tanto el PRI ha perdido la presidencia (Wondelberg, 2012). En un concepto restringido de *transición* como celebración de elecciones con resultados inciertos, la hipótesis es correcta. En un concepto más exigente, cercano a la noción de *democratización* (Witthehead, 2011) como proceso de construcción simultánea de un Estado y una ciudadanía democráticas, debe resaltarse el gigantesco déficit del proceso y el alto grado de continuidad sistémica del viejo régimen. Véase: Olvera (2010a y 2010b).

<sup>4</sup> Hagopian y Mainwaring (1987) propusieron años atrás distinguir entre el establecimiento de un *gobierno* democrático (resultado de la transición) y la consolidación de un *régimen* democrático. Este es un concepto más exigente que implica el desarrollo de un proceso de democratización.

<sup>5</sup> La centralidad de la ciudadanía en la construcción democrática es una idea fuerza del último O'Donnell. Véase: PNUD (2004). Para una aplicación crítica al caso de México, véase: Olvera (2014) y Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

<sup>6</sup> Para un desarrollo de esta idea, véase: Tilly (2010).

y la mayoría de las gubernaturas y presidencias municipales. Más aún, las estructuras corporativas priistas en el mundo sindical y campesino sobrevivieron a la derrota electoral. En suma, el viejo régimen sobrevivió como institución y como cultura en la sociedad y en la política. Esta continuidad sustantiva fue facilitada por la incapacidad política de los partidos de oposición histórica al PRI de pactar los términos de la reforma radical del viejo régimen. El Partido Acción Nacional –la derecha histórica– y el partido de la izquierda política –el Partido de la Revolución Democrática– tenían visiones muy distintas del futuro. Por tanto, no podía siquiera imaginarse la instauración de un nuevo régimen, puesto que los sujetos políticos democráticos del momento carecían de un verdadero proyecto alternativo que orientara sus actos.

El régimen autoritario logró sobrevivir en el período de la democracia electoral. En primer término, y a pesar de las múltiples reformas constitucionales llevadas a cabo por los gobiernos panistas durante los años 2001-2011, el orden esencial se mantuvo intocado:

- a) El modelo de federalismo impulsado por el PAN y el PRI radicalizó la irresponsabilidad de los gobernadores y el autoritarismo subnacional, pues centralizó los ingresos fiscales y descentralizó el gasto sin mediar controles efectivos (centralización fiscal, descentralización del gasto sin rendición de cuentas);
- b) La división de poderes permaneció inoperante, pues el Legislativo mantuvo su carácter diletante y subordinado al Ejecutivo y a los partidos (la Cámara de Diputados tiene un corto ciclo de vida de tres años sin reelección, lo que impide su profesionalización y hace depender la carrera de los políticos de sus partidos y no de sus electores); el poder Judicial ha seguido dependiendo del poder Ejecutivo en los estados debido a que no se refundaron los Tribunales Superiores de Justicia, y solo a nivel federal se reformó la Suprema Corte de Justicia, sin que el proceso haya terminado; sumado a lo anterior, la procuración de justicia sigue en el ámbito del poder Ejecutivo, sin autonomía política y sin recursos para renovarse;
- c) Los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) son estructuralmente corruptos e ineficaces debido a la falta de un verdadero servicio profesional de carrera, a la partidización del servicio público y a la falta casi absoluta de sistemas operativos de rendición de cuentas.<sup>7</sup>

En segundo lugar, los nuevos gobiernos panistas no pudieron controlar a los poderes fácticos. Los privados (los casi monopolios de Televisa, Telmex, Grupo México, etcétera) mantuvieron su control privilegiado de los mercados estratégicos e impidieron cualquier regulación significativa sobre sus actividades y el desarrollo de una verdadera competencia a sus negocios. Los públicos (los sindicatos corporativos de la educación –Sindicato Nacional de

<sup>7</sup> Véase: Olvera (2011).

Trabajadores de la Educación, SNTE–, y de la industria petrolera –Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, STPRM–, etcétera, y los intereses creados en las redes de contratismo en Petróleos Mexicanos –PEMEX– y el sector público en general), tampoco fueron tocados, pues los gobiernos panistas carecían del poder suficiente para cambiar las relaciones laborales y atacar el poder de las mafias sindicales. Esta incapacidad impidió la reforma de la educación, totalmente controlada por el sindicato, y de las empresas estatales PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), las más grandes del país, las cuales eran y son altamente improductivas y están penetradas por una corrupción sistémica. Tampoco pudieron impedir la persistencia de pactos entre políticos y empresarios locales, sindicatos mafiosos y poderes caciquiles regionales (Olvera, 2011). A su vez, se consolidó un nuevo poder fáctico, el del crimen organizado, que adquirió un poder económico y político nunca antes visto.<sup>8</sup>

En tercer lugar, el sistema electoral se volvió autorreferente y cerrado debido a las leyes y regulaciones establecidas, convirtiendo a los partidos en entidades ajenas y separadas de la sociedad, que no rinden cuentas a nadie, monopolizan la designación de candidatos a puestos de elección popular y son controlados por grupos mafiosos, verdaderas cofradías oportunistas. La centralidad de los medios de comunicación y las necesidades del trabajo clientelar territorial han elevado el costo de las campañas y colocado a los políticos a merced de los poderes fácticos, dadas sus necesidades ingentes de financiamiento.<sup>9</sup>

El único gran cambio político, de trascendencia inmensa, fue la pérdida de centralidad de la presidencia de la república, eje articulador del viejo régimen, lo que condujo a la fragmentación del poder del Estado, que a su vez se expresó en incapacidad para operar las políticas públicas, corrupción rampante, ineficiencia mayúscula en la gestión de las empresas públicas, e incapacidad para combatir al crimen organizado.

La minimización de los efectos transformadores de la democracia electoral en México fue facilitada por la completa ausencia de perspectiva estratégica del PAN y el PRD y por su falta de principios y proyectos políticos alternativos. Estos partidos permitieron que el PRI consolidara, desde el Congreso, un modelo de federalismo que trasladó enormes recursos y poder real de decisión en varios campos de la política pública a los gobernadores, sin correlato alguno con la rendición de cuentas. Mientras el poder central estaba acotado por el gobierno dividido, dado que el Ejecutivo no controlaba al Legislativo federal, los poderes locales carecían de límites efectivos, pues los gobernadores lograron dominar por completo sus congresos. El PRI reconstruyó de la periferia al centro su poder sin que el PAN y el PRD opusieran resistencia, pues el oportunismo negociador con el que se condujo el PAN en sus tratos con los gobernadores y líderes parlamentarios priistas condujo al colapso moral y

<sup>8</sup> Véanse: Valdez (2013); Flores Pérez (2013).

<sup>9</sup> Véase: Espinoza y Monsiváis (2012).



organizativo del otrora partido democrático, convirtiéndolo en una mera formación facciosa, distribuidora de cargos y prebendas. El PRD hizo lo propio en el contexto de su autodestrucción organizativa y moral en el ejercicio del poder en la Ciudad de México, Baja California Sur, Michoacán y Guerrero. Ni el PAN ni el PRD pudieron acreditar –desde el ejercicio de gobierno– que podían realizar innovaciones democráticas, lograr la participación de la ciudadanía y controlar los poderes fácticos locales; al contrario, sucumbieron a ellos.

Si en el campo de la política profesional se vivió un retroceso cultural y moral, en el campo de la sociedad civil se experimentó una gran confusión política y una sensible mengua de la visibilidad pública de sus principales organizaciones y movimientos. La transición llevó a la mayoría de los líderes de la sociedad civil organizada a intentar cooperar con los nuevos gobiernos democráticos, sin encontrar nunca mecanismos representativos e incluyentes con capacidad de influencia política efectiva. Si bien se amplió el campo de la política y del debate público, lo cierto es que el poder de influencia de una sociedad civil heterogénea y plural –con escasa densidad organizativa y social– fue poco significativo.<sup>10</sup>

El PAN no pudo gobernar de una manera distinta a la del PRI. Entre los años 2000 y 2012 los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón se enfrentaron a los límites estructurales antes mencionados y añadieron sus propias limitaciones políticas al proceso de gobernanza. La única adición significativa del gobierno de Fox a la transición fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), ya logradas previamente en algunos estados del país.<sup>11</sup> Los logros de Felipe Calderón en materia de derechos de ciudadanía se produjeron al final de su mandato y no ha habido tiempo de institucionalizarlos aún: la reforma penal –pactada por los tres poderes de la unión y por los tres niveles de gobierno en 2008– ha tratado de reconstruir el colapsado y corrupto sistema de administración e impartición de justicia;<sup>12</sup> la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha modernizado el lenguaje de los derechos y creado la base constitucional para su efectiva protección y generalización, sin que este logro se haya traducido en instituciones operativas ni prácticas de gobierno diferentes; y la reforma de la ley de amparo de 2012, que abre las puertas a una efectiva judicialización de los derechos de ciudadanía; sin embargo, sus potenciales democráticos permanecen todavía en el papel.

La herencia más trágica del gobierno de Felipe Calderón fue la estela de violencia criminal que dejó su “guerra contra el narcotráfico”. Cerca de 20 000 desaparecidos y más de 100 000 muertos fue el precio pagado por la sociedad por una estrategia fallida y por la

<sup>10</sup> Véanse: Álvarez (2002); Olvera (2003) y Olvera (2012b).

<sup>11</sup> Véase: Olvera (2010).

<sup>12</sup> A la fecha, solo tres estados han implementado la reforma, otros nueve muestran avances parciales y los demás se encuentran aún en una fase inicial. El plazo que se autoconcedieron el gobierno federal y el de los estados para implantar la reforma, vence en 2016.

emergencia del poder del crimen, que invadió todas las esferas de la sociedad. La ofensiva militar y policiaca del gobierno contra ese poder se hizo sin crear al mismo tiempo las estructuras de investigación criminal, de acceso a la justicia y de atención a víctimas que debieron ser parte de una estrategia integral de confrontación. Las limitaciones estructurales del Estado mexicano se hicieron transparentes: la corrupción como cultura facilitó la colonización criminal de las estructuras del Estado; la debilidad de las instituciones de justicia y del poder judicial –condición de existencia del régimen autoritario–, facilitó la impunidad de casi todos los crímenes.<sup>13</sup>

Sumado a lo anterior, los gobiernos federales panistas propiciaron por diversas vías la reversión de los escasos logros de la transición. Se generalizaron las prácticas, instituciones y cultura política priístas a toda la clase gobernante.

### *El regreso del PRI y el nuevo proyecto restaurador*

La candidatura de Enrique Peña Nieto fue un producto político lenta y cuidadosamente construido, no solo en el campo mediático –por medio de una presencia casi constante en los medios y el conveniente matrimonio con una actriz de televisión–, sino también con alianzas con los nuevos gobernadores priístas en todo el país, cuyas campañas Peña Nieto contribuyó a financiar generosamente.

Hacia fines del 2011 el triunfo de Peña Nieto en las elecciones presidenciales era casi seguro, dado el desgaste e ineficacia del gobierno panista, la debilidad de su candidata presidencial, Josefina Vázquez Mota, y la posible división de las fuerzas de izquierda ante dos candidaturas viables: la del jefe de gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, quien gozaba de una imagen de izquierda moderna, y Andrés Manuel López Obrador, el líder polémicamente vencido en las elecciones presidenciales de 2006. El triunfo de López Obrador en unas peculiares elecciones primarias de la izquierda en el otoño de 2011, mediante encuesta popular, fortaleció la posibilidades de Peña Nieto, dado el desgaste político del viejo líder y su falta de credibilidad entre el electorado de clase media.

El grupo de Peña Nieto decidió apostar por una victoria arrasadora que le garantizara al PRI la mayoría absoluta en las cámaras de senadores y diputados, de tal forma que el nuevo presidente pudiese realizar todas las reformas que considerara pertinentes sin verse sometido a negociaciones costosas. El PRI desarrolló una impresionante campaña electoral durante la cual se realizó un gasto desorbitante y absurdo,<sup>14</sup> que incluyó el financiamiento masivo y el apoyo logístico integral de los gobiernos estatales priístas. Los aparatos completos de

<sup>13</sup> Durante el gobierno de Peña Nieto se han magnificado estas tendencias.

<sup>14</sup> Véase: Aziz Nassif (2013) para una valoración exhaustiva de las condiciones de las campañas electorales en 2012.

gobierno se tornaron en operadores electorales con territorios y metas de votación claramente asignadas. La inversión realizada por esta vía fue incuantificable. La legislación electoral entonces vigente carecía de prescripciones para vigilar este tipo de gastos, cuya absoluta impunidad solo es explicable por la más completa ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la complicidad de los congresos estatales y sus respectivos órganos de auditoría.<sup>15</sup>

Durante la campaña, una visita del candidato Peña Nieto a la Universidad Iberoamericana cambió la percepción pública y generó un movimiento social, en reacción a la manipulación mediática de la protesta de los estudiantes ante el candidato. La protesta estudiantil rápida y sorpresivamente se extendió a otras universidades, públicas y privadas de todo el país, con especial fuerza en la Ciudad de México y Guadalajara, surgiendo el movimiento *#YoSoy132*.

Movimiento histórico a pesar de su brevedad, pues fue un movimiento universitario verdaderamente nacional, pues tuvo presencia en por lo menos 50 ciudades de México. Esta protesta se canalizó contra el candidato del PRI, pero también contra la opresión que sufren los mexicanos por parte de los medios de comunicación privados.<sup>16</sup> La crítica del movimiento a la oligopolización de la televisión, en la que solo dos cadenas nacionales acaparan 92% del mercado, y a la pobreza informativa y analítica de los demás medios, fue una contribución extraordinaria a la agenda de una democratización del espacio público.<sup>17</sup>

El PRI no alcanzó la mayoría parlamentaria en las elecciones de 2012, lo cual obligó a Peña Nieto a cambiar radicalmente su estrategia. Dado que sus promesas de campaña, centradas en grandes reformas económicas, exigían cambios constitucionales, el riesgo de veto por el PAN y/o por el PRD se actualizó y hacía temer el regreso a la situación de parálisis política que el propio Peña había propiciado en los últimos años al torpedear todas las iniciativas de Calderón. Era necesario imaginar otro método de gobernabilidad parlamentaria.

La decisión de López Obrador de construir su propio partido (Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA), al margen de su vieja coalición de izquierda, dejó suelto al PRD, al tiempo que el expresidente Calderón fracasó en su intento de controlar al PAN al término de su gobierno. Estos fueron factores favorables a la negociación entre el grupo de Peña Nieto y las dirigencias del PAN y el PRD. La agenda política resultante fue una especie de síntesis de un programa de gobierno, que implicaba la construcción de un presidencialismo de coalición, que aseguraría la aprobación de un amplio paquete de reformas legales, institucionales y de políticas públicas. La lista estaba conformada por casi cien acuerdos de importancia diversa, pero sin duda ambiciosos, incluyendo las reformas faltantes del ciclo neoliberal (fiscal, energética, regulatoria), pero también una amplia gama de reformas del

<sup>15</sup> Para una explicación de las condiciones que han propiciado el empoderamiento de los gobernadores, véase: Olvera (2012). Sobre el caso de Veracruz, como ejemplo, véase: Olvera, Zavaleta y Andrade (2012), Vol. 3.

<sup>16</sup> Para un análisis a fondo de este movimiento, véase: Alonso (2013).

<sup>17</sup> El movimiento *#YoSoy132* experimentó un rápido desgaste político, especialmente de su militancia no profesional, es decir, de los jóvenes que se incorporaron al movimiento como su primera experiencia política.

Estado necesarias para la consolidación de una democracia operativa (nuevo órgano anti-corrupción, nueva reforma electoral, implementación de la reforma penal, empoderamiento del órgano garante de la transparencia, etcétera).<sup>18</sup> Tal fue el contenido del *Pacto por México*.

El pacto dejó de lado a los gobernadores y a todos los actores de la sociedad civil; fue un acuerdo solo de la alta élite gubernamental y partidaria, totalmente a espaldas de la sociedad. Del lado del gobierno el cálculo fue que el éxito de las reformas compensaría sus costos simbólicos y sociales y le daría legitimidad *post factum*. Del lado de los dirigentes del PAN y del PRD, la apuesta fue que las reformas democráticas acordadas acotarían el poder del gobierno y abrirían las puertas a una competencia política más equilibrada, lo que legitimaría su decisión de pactar. Tales resultados están aún pendientes.

Lo cierto es que el retraso de la implementación del pacto en 2013 llevó a que las reformas consideradas centrales para el gobierno –inversión privada en energía y regulación de los monopolios telefónico y televisivo– se trasladaran a la primera mitad del año 2014. Las reformas democráticas relevantes –órgano anticorrupción, nueva legislación en materia de transparencia– fueron aprobadas apenas en el primer tercio del 2015, lo cual refleja las prioridades de la clase política. En esta materia, solo se aprobó en 2014 una reforma política centralizadora de los procesos electorales con nuevos candados al gasto, cuyos efectos pronto se podrán analizar. Por lo demás, ninguna de las reformas centrales ha sido totalmente llevada a la práctica a falta de una legislación secundaria o de la creación de instituciones apropiadas.

El gobierno de Peña Nieto ha impulsado un proyecto reformista con profundo sentido conservador. Su diagnóstico es que el capitalismo mexicano debe salir de su modelo monopolístico y todavía estadocéntrico para tener viabilidad a largo plazo, sobre todo después de 30 años de estancamiento. En los últimos 20 años, el país ha crecido a tasas de sólo 2% anual, con un producto interno bruto per cápita casi inmóvil. En lo que va del siglo XXI, México es el único país latinoamericano que no ha crecido, razón por la cual la pobreza ha aumentado. Este grupo de tecnócratas sabe también que es necesario un gobierno más eficiente y relativamente menos corrupto para crecer, y la única vía que han encontrado es recentralizar el gasto en el gobierno federal, quitándole espacio discrecional a los gobernadores y alcaldes. En el mismo sentido, va la creación de múltiples órganos autónomos en última instancia controlados desde el Ejecutivo. La recentralización trae de regreso, casi inevitablemente, el presidencialismo sin contrapesos.

El interés casi único del nuevo gobierno federal ha sido pasar las reformas necesarias para concluir el ciclo neoliberal, con la esperanza de atraer inversión extranjera –sobre todo en el área de la energía– así como aquéllas que se requieran para el control gubernamental

---

<sup>18</sup> Una lista completa de la agenda y los acuerdos del Pacto por México puede consultarse en: <[www.pactopormexico.org](http://www.pactopormexico.org)>.

sobre los poderes fácticos más poderosos que retan la soberanía del Estado: sindicatos corporativos (SNTE y STPRM) y empresas monopólicas. Aspira también, de manera precaria, a recuperar el control del territorio en vastas zonas del país que hoy están en manos del crimen organizado.

Mientras tanto, en los estados del país el autoritarismo se ha reconstruido o bien nunca terminó de irse. La involución autoritaria de la política subnacional es un dato correlacionado con el empoderamiento de los gobernadores en el ciclo de transición (Méndez y Loza, 2013). Este proceso se ha acompañado de una degradación de la vida pública local y, en los casos más graves, de una casi completa desintegración del propio Estado. Tales son los casos de Michoacán, Tamaulipas y Guerrero. La ingobernabilidad en esos tres estados se asocia al empoderamiento del crimen organizado y a la colonización de los gobiernos estatales y municipales por parte de estas fuerzas delincuenciales.

El proyecto de restauración del presidencialismo autoritario no es viable en ausencia de una verdadera reconstrucción del Estado. Es la profunda degradación del Estado en todas sus instancias y niveles, pero especialmente en el ámbito subnacional, lo que bloquea el desarrollo del país y lo coloca en una crisis de gobernabilidad en al menos algunas regiones.

A la luz de estos proyectos y de estos procesos es que debe leerse la reciente crisis política abierta por la ejecución extrajudicial por parte del ejército de 22 delincuentes en Tlatlaya el 30 de junio de 2014; la tragedia de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas y el asesinato de otros 6 en Iguala el 26 de septiembre de 2014; la ejecución extrajudicial de 16 personas en Apatzingán, Michoacán, el 16 de enero de 2015; el estallido de escándalos de corrupción por colusión de intereses en octubre de 2014 que involucran al presidente y su entorno (la compra de casas de lujo con la “ayuda” de la principal empresa constructora del Estado de México).

La masacre de Tlatlaya quiso ser ocultada y hasta la fecha todo el aparato de Estado trabaja para limitar los daños al prestigio del ejército y borrar las huellas de la ejecución extrajudicial como política de Estado en la lucha contra el crimen organizado. La incapacidad para resolver el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Iguala es tan solo la manifestación radical de las limitaciones del Estado mexicano, tanto en el terreno legal/institucional como político. La Procuraduría General de la República no ha podido localizar los cuerpos de los estudiantes ni construir un caso creíble contra los culpables materiales e intelectuales del crimen. El gobierno no ha reconocido las responsabilidades que por omisión le corresponden a la policía federal, al ejército y a las propias instituciones de justicia. En el caso de Apatzingán se encarga a la policía federal que se investigue a sí misma. La gravedad de estas y otras muchas violaciones a los derechos humanos exigirá más temprano que tarde la creación de una Comisión de la Verdad que aclare la responsabilidad del Estado en estos crímenes y promueva la reparación del daño y el castigo a los responsables. En los escándalos

de las casas del Presidente y de los secretarios de Hacienda y Gobernación la única estrategia ha sido la negación de un patente conflicto de interés.

Todos estos factores señalan la precariedad del proyecto de profundización neoliberal y de restauración del presidencialismo impulsado por el régimen. Siguiendo el camino que marcó 25 años atrás el presidente Salinas, se quiere, al mismo tiempo, modernizar la economía y preservar el régimen autoritario. Hoy como entonces, esa combinación se demostrará imposible.

### *Los movimientos sociales y el futuro de la democracia*

Numerosos movimientos sociales, algunos de oposición radical, emergieron en los últimos diez años, pero los más importantes sufrieron significativas derrotas (casi todos en el 2006), por el desgaste interno o por la represión estatal. Tal fue el caso del movimiento zapatista, que después del cenit de su poder en 2001 se fue apagando; el movimiento popular de Oaxaca, y el de los pobladores de Atenco, que se opusieron a la construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México.<sup>19</sup> Por otra parte, surgieron múltiples movimientos dispersos por todo el país desde el campo de la conflictividad por motivos ecológicos o de resistencia a megaproyectos mineros, por la defensa de los derechos humanos, y en solidaridad con las familias de los miles de desaparecidos y muertos en la absurda guerra contra el narcotráfico que impulsó el gobierno de Calderón.<sup>20</sup> Emergieron también en casi todo el país movimientos a favor de los derechos de las mujeres, jóvenes y pueblos indígenas; otros que defienden los espacios públicos de diversas maneras, desde la protección del patrimonio histórico de las ciudades y los pueblos, hasta movimientos de ciclistas en las grandes ciudades; movimientos de artistas que reclaman espacios de expresión, así como múltiples movimientos juveniles reclamando bienes culturales y acceso a la educación pública, y aun otros que han tendido a la radicalización dentro de una lógica anarquista.

Visto el panorama en su conjunto, podemos decir que la sociedad civil mexicana ha vivido en el nuevo siglo una fase de alta movilización, caracterizada por la dispersión organizativa y la falta de unidad política. Los sectores populares de la sociedad civil han permanecido, en gran medida, bajo el control corporativo o sometidos a la lógica clientelar. A su vez, las élites empresariales acentuaron su fragmentación organizativa, su pluralidad política y su

<sup>19</sup> Véase: Olvera (2007).

<sup>20</sup> Diversas redes de activistas ambientales y pueblos en resistencia contra megaproyectos se han formado; el Movimiento por la Paz, la Justicia y la Dignidad (2011) ejemplifica bien la lucha de las víctimas de la violencia; las redes feministas y los colectivos de defensa de los derechos indígenas destacan también en el escenario de la sociedad civil movilizadora.

clásico recurso al privatismo como cultura. Ese contexto explica el menor papel jugado por los actores civiles en los procesos políticos.

En la coyuntura abierta por el nuevo gobierno del PRI, se ha producido una radicalización de los movimientos populares. En el 2013, la aprobación de una “reforma educativa” –en realidad se trata de una reforma laboral en la educación básica– dio lugar a una gran movilización nacional de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la disidencia del sindicato magisterial.<sup>21</sup> La reforma ha sido implantada de manera gradual, y la resistencia se ha desgastado –si bien puede reemerger en cualquier momento– y concentrado en Oaxaca y partes de Guerrero, Chiapas y Michoacán.

La masacre de Iguala dió pie a la emergencia de dos tipos de movimientos sociales en 2014: el de los padres de las víctimas –que ha nucleado a la disidencia del sindicato magisterial de Guerrero (Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero, CETEG) y a buena parte de las organizaciones de base popular de ese estado–; y un heterogéneo movimiento nacional de solidaridad con las víctimas y de rechazo a la impunidad política. Entre octubre y diciembre de 2014 este movimiento solidario se extendió por todo el país y sus dimensiones superaron a las del movimiento *#YoSoy132* de 2012 y al *Movimiento por la Paz, la Justicia y Dignidad* de 2011. Sin embargo, ambos movimientos han sufrido un serio repliegue durante el año 2015.

El movimiento popular en Guerrero tiene el reto y la posibilidad de evitar su aislamiento y tratar de construir un amplio frente societario en favor de la transformación política de México. Sin embargo, las tendencias internas que consideraron necesario continuar la acción directa –impidiendo las elecciones federales de diputados de junio del 2015, y bloqueando el funcionamiento normal de las instituciones del gobierno estatal– han aislado al movimiento incluso dentro del estado de Guerrero. El objetivo de estas tendencias antisistémicas, que era generar condiciones de ingobernabilidad local, que después deberían extenderse a otros estados –al menos Oaxaca y Chiapas– no fue alcanzado, puesto que las elecciones del 7 de junio de 2015 se celebraron en todo el país.

Por otra parte, destacados activistas sociales lanzaron un movimiento en favor de la anulación del voto en las elecciones federales y locales de 2015, dado el desprestigio de todos los partidos y la falta de confianza en el órgano electoral (Instituto Nacional Electoral). Esta posición, que coincidía con el espíritu del movimiento antisistémico, apuntaba a acentuar la vía antipolítica de la resistencia. En la práctica, esta iniciativa fracasó también, pues 47% del padrón electoral votó, una cifra 6 puntos superior al promedio histórico de las elecciones intermedias, y el porcentaje de votos nulos fue de 5%, cercano al normal. Ciertamente, la abstención de más de la mitad de los ciudadanos indica la persistencia de una profunda

<sup>21</sup> Véase: Hevia (2015).



desconfianza hacia los partidos políticos, que en esta ocasión se extendió incluso al órgano electoral.

Lamentablemente, las elecciones de junio de 2015 de diputados federales, 9 gobernadores y cientos de alcaldes y diputados locales en 11 estados mantuvieron, en lo esencial, el *status quo*. Los resultados significaron un triunfo relativo para el PRI, lo cual favorece la profundización de la restauración autoritaria. Ciertamente, también emergieron alternativas independientes que señalan potenciales caminos de democratización futura. Por ahora, el PRI y sus partidos aliados lograron mantener la mayoría en la cámara de diputados federal y triunfaron en 5 de las 9 elecciones de gobernadores, a pesar de la agudización de la violencia política y de diversos conflictos políticos y sociales, que llevaron a poner en duda la realización misma de las elecciones en un par de estados. El gobierno logró controlar a los sectores radicalizados del movimiento social, apuntándose así otra victoria, que le permitirá recuperar la iniciativa política.

En el corto plazo, el régimen se ve favorecido por el ambiente de confusión política y la ausencia de líderes visibles en la sociedad civil. Hay una enorme movilización de protesta y han emergido múltiples iniciativas para salir de la crisis, pero no existe un liderazgo capaz de unificar la diversidad de opciones políticas existentes en el seno de la sociedad civil, ella misma plural y heterogénea. Este vacío político favorece un escenario en el cual el PRI más conservador pretenderá asirse al poder sin cambiar nada, esperando que el propio movimiento social se desgaste en un contexto de represión selectiva, al igual que en el año 2006.

Para evitar este desenlace se requeriría la construcción de nuevas formas de vinculación entre movimientos sociales y actores políticos. Esto implicaría un acercamiento entre López Obrador y los dirigentes sociales, no para repartir puestos, sino para consensuar agendas para la construcción de un Estado democrático de derecho. Esta alianza es poco viable en un contexto en el cual, por un lado, el movimiento antisistémico apuesta al colapso del gobierno a través de una especie de insurrección popular que buscaría crear micropoderes autónomos, mientras que, por otro lado, López Obrador piensa que no es necesario transformar las instituciones, sino simplemente tener “buenas personas” a cargo del gobierno, y no ha buscado acercarse a los movimientos sociales, repitiendo su error de 2006.

La alternativa de un sector de activistas sociales, que provienen de la izquierda católica, encabezado por el obispo Raúl Vera, es la convocatoria a refundar la nación mediante una asamblea constituyente popular desde abajo, no mediada por los partidos.<sup>22</sup> Esta estrategia apunta correctamente a la necesidad de refundar el Estado con base en una nueva ley fundamental. Pero esta es una tarea de mediano plazo cuya realización requiere inevitablemente de mediaciones institucionales. La definición de una nueva Constitución es un proceso que debe ser sancionado por leyes e instituciones. En este terreno, podría plan-

<sup>22</sup> Véase: <<http://constituyenteciudadana.org/>>.



tearse un pacto entre los movimientos sociales y algún partido político: un compromiso para convocar a una asamblea constituyente en un mediano plazo, de tal forma que haya tiempo para que se desarrollen los debates, se generen los consensos y se cree la organización social necesaria para impulsar el proceso.

Imaginar este escenario parece ser demasiado en las circunstancias actuales, pero de no apostarse por un proyecto de esta naturaleza, lo más probable sería una nueva derrota del movimiento social antisistémico y un avance sustantivo de la restauración autoritaria. El PRI tiene frente a sí una oposición fragmentada y dividida, un conjunto de movimientos sociales desgastados y una sociedad civil dispersa y desorganizada. La restauración autoritaria por la vía del fortalecimiento del presidencialismo se prefigura claramente en el horizonte, y si bien la sociedad ha mostrado signos de resistencia y se ha anotado pequeños triunfos en las principales ciudades del país por medio de candidatos independientes, esto no es suficiente para contrarrestar las tendencias regresivas. Mientras no haya opciones creíbles para la población, el PRI puede mantener su hegemonía en medio de la fragmentación política y social.

Hacia el año 2018, las perspectivas son por ahora poco felices. O se perpetúa al régimen o emerge un populismo personalizado en ausencia de instituciones, de una sociedad civil organizada y de partidos creíbles. Solo la consolidación de movimientos sociales articulados en torno a un proyecto de transformación del Estado mexicano en un verdadero Estado de derecho puede evitar este doble desenlace.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, Jorge, (2013) “Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: el Movimiento #YoSoy132” en *Desacatos*. Núm. 42, mayo-agosto. México, CIESAS.
- Álvarez, Lucía (coord.), (2002) *La Sociedad Civil ante la Transición Democrática*. México, Plaza y Valdés Editores.
- Aziz Nassif, Alberto, (2013) “Paradojas electorales de 2012” en *Desacatos*. Núm. 42, mayo-agosto. México, CIESAS.
- Cansino, César, (2002) “De la transición continua a la instauración democrática” en Álvarez, Lucía, *La Sociedad Civil ante la Transición Democrática*. México, Plaza y Valdés Editores.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo. (2006) “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina” en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, FCE-CIESAS-UV.
- Flores Pérez, Carlos Antonio, (2013) *El Estado en crisis: crimen organizado y política*. México, CIESAS.
- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring, (1987) “Democracy in Brazil: Prospects and Problems” en *World Policy Journal*. Núm. 4, pp. 485-514.
- Justidman, Clara, (2013) “Comentario. Algunas lecciones de las pasadas elecciones federales en México” en *Desacatos*. Núm. 42, mayo-agosto, pp. 121-127.
- Méndez de Hoyos, Irma y Nicolás Loza Otero (coords.), (2013) *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, FLACSO.
- Olvera, Alberto, (2007) “Resistencia política y sociedad civil: el PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana” en Vega, Gustavo (ed.), *México ante los retos del futuro*. México, COLMEX.
- Olvera, Alberto (coord.), (2010) *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México, CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto, (2011) “¿Existe la democracia delegativa en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en México” en O'Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo y Hugo Quiroga (eds.), *Democracia delegativa*. Buenos Aires, Prometeo.
- Olvera, Alberto, (2012a) “De cómo y por que la (precaria) democracia mexicana ha ignorado los derechos humanos” en: Cheresky, Isidoro (comp.), *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires, Prometeo-CLACSO.
- Olvera, Alberto, (2012b) “Poderes fácticos y sistema político en México” en Espinoza, Víctor y Alejandro Monsiváis (eds.), *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el*

*régimen político, lo público y la ciudadanía en México.* Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Olvera, Alberto, (2014) “Ciudadanía y Participación Ciudadana en México” en Florescano, Enrique y José Ramón Cossío (eds.), *Hacia una Nación de ciudadanos.* México, Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Olvera, Alberto, (2015) “Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria” en Gómez-Tagle, Silvia (coord.), *Alternativas para la democracia en América Latina.* México, El Colegio de México.

Olvera, Alberto; Zavaleta, Alfredo y Víctor Andrade (eds.), (2012) *Veracruz en Crisis.* Vol. 3: Poderes públicos, elecciones y medios de comunicación. Xalapa, COVECYT-Universidad Veracruzana.

PNUD, (2004) *Informe sobre la democracia en América Latina.* Buenos Aires, PNUD.

Tilly, Charles, (2010) *Democracia.* Madrid, Akal.

Valdez, Guillermo, (2013) *Historia del Narcotráfico en México.* México, Aguilar.

Whitehead, Laurence, (2011) *Democratización. Teoría y Experiencia.* México, FCE.

Woldenberg, José, (2012) “Los déficits de la transición democrática” en Cossío, José Ramón y Enrique Florescano (coords.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI.* México, FCE-CO-NACULTA.



## Unidad V.

### Tema 2: Los rezagos sociales

Texto: CONEVAL (2016). "Índice de rezago social 2015. Presentación de resultados" disponible desde internet [revisado el 23 de enero de 2017] en formato PDF en

[http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice\\_Rezago\\_Social\\_2015/Nota\\_Rezago\\_Social\\_2015\\_vf.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice_Rezago_Social_2015/Nota_Rezago_Social_2015_vf.pdf)

**OBJETIVO: Conocer los rezagos sociales que vive la sociedad mexicana.**

El Estado mexicano no ha logrado eliminar la brecha en el ingreso de los mexicanos, por lo tanto la repartición equitativa de la riqueza sigue siendo una de las exigencias más sentidas por los mexicanos, el rezago social no disminuye, es por eso que se necesita combatir de manera directa.

### **EVALUACIÓN**

1. Con la información proporcionada por el CONEVAL (2016), elabora un ensayo sobre el rezago social de la población mexicana.

# Índice de Rezago Social 2015

## Presentación de Resultados

**Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social**

**Mayo 2016**

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

## Introducción

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se dio a la tarea de construir el Índice de Rezago Social 2015, con información referente a la educación, el acceso a los servicios de salud, la calidad de la vivienda, los servicios básicos en la vivienda y los activos del hogar. El Índice de Rezago social es una medida ponderada que resume los indicadores arriba mencionados. Su finalidad es ordenar las unidades de observación, según los niveles de sus indicadores sociales, así como brindar estratos de unidades de información que tengan características parecidas. Es importante señalar que el índice no constituye una medición de pobreza, puesto que no incluye información sobre el ingreso, el acceso a la seguridad social ni el acceso a la alimentación.

La fuente de información usada para 2000, 2005 y 2010 son los Principales Resultados por Localidad (ITER) para cada año respectivamente. En este documento, se presenta la actualización del índice para el año 2015, usando como fuente de información los datos de la Encuesta Intercensal (EI) 2015. Se compone de tres apartados. En el primero se da a conocer de manera sintética la metodología seguida para calcular el Índice y el Grado de Rezago Social, en el segundo apartado se presentan los resultados de Rezago Social, así como de los indicadores de los que se compone, para los años 2000, 2005, 2010 y 2015 y finalmente se presentan algunas conclusiones importantes.

## Metodología

Las unidades de análisis del Índice de Rezago Social 2015 son las 32 entidades federativas y 2,446 municipios del país<sup>1</sup>. La técnica utilizada para calcular el índice es la de análisis de componentes principales. Ésta es una técnica estadística que reduce el número de dimensiones de un conjunto de variables, estas nuevas dimensiones se crean estableciendo una combinación lineal de las variables originales. Es decir, el análisis de componentes principales sintetiza la información de un conjunto de indicadores observados en un menor número de indicadores.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al levantar la EI 2015 hubo once municipios en donde no se logró la cobertura total de las áreas en muestra, debido principalmente a negativa de la población o a circunstancias de riesgo para los entrevistadores. Para estos once municipios no se cuenta con información de indicadores de Rezago Social para el año 2015. Para mayor información sobre estos municipios véase:

[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf)

En el caso del Índice de Rezago Social, se calcula primero una serie de variables asociadas a las dimensiones de educación, el acceso a los servicios de salud, los servicios básicos en la vivienda, la calidad de la vivienda y los activos del hogar. Estas variables son:

1. Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta.
2. Porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.
3. Porcentaje de población de 15 años y más con educación básica incompleta.
4. Porcentaje de población sin derechohabencia a servicios de salud.
5. Porcentaje de viviendas con piso de tierra.
6. Porcentaje de viviendas que no disponen de excusado o sanitario.
7. Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública.
8. Porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje.
9. Porcentaje de viviendas que no disponen de energía eléctrica.
10. Porcentaje de viviendas que no disponen de lavadora.
11. Porcentaje de viviendas que no disponen de refrigerador.

Una vez que se tienen estas variables para cada unidad de observación (las entidades y los municipios) se procede a hacer el análisis de componentes principales y obtener un solo índice para cada unidad de observación. Finalmente, utilizando la metodología de Dalenius y Hodges, la cual asegura que la varianza sea la mínima al interior de cada estrato, se crean cinco grupos que dan cuenta del nivel de rezago social de cada unidad de observación. Estos grupos se clasificaron como grados de rezago social “Muy bajo”, “Bajo”, “Medio”, “Alto” y “Muy alto”.



## Resultados

Como se mencionó anteriormente, el Índice de Rezago Social considera información referente a la educación, el acceso a los servicios de salud, la calidad de la vivienda, los servicios básicos en la vivienda y los activos de la vivienda a través de once indicadores asociados a las diferentes dimensiones. En este apartado se dan a conocer las estimaciones de los once indicadores así como el rezago social para cada una de las entidades federativas del país.

En el Cuadro 1 podemos observar los indicadores asociados a la educación, que son la población de 15 años o más que es analfabeta; la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, y la población de 15 años o más con educación básica incompleta. Los tres indicadores presentaron una disminución entre 2000 a 2015. En el caso de la población de 15 años o más analfabeta, las reducciones más importantes se dan en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, os estados con las mayores carencias. La población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela presentó las mayores reducciones en Chiapas, Guerrero y Michoacán. Finalmente, para la población de 15 años y más con educación básica incompleta, las reducciones más importantes tuvieron lugar en los estados de Zacatecas, Hidalgo y Tabasco.

Cuadro 1. Educación

Entidad federativa	Indicadores de rezago social (porcentaje)											
	Población de 15 años o más analfabeta				Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela				Población de 15 años y más con educación básica incompleta			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
Nacional	9.46	8.35	6.88	5.49	8.21	5.29	4.77	3.51	52.44	45.98	41.11	35.29
Aguaascalientes	4.84	4.15	3.26	2.59	6.89	4.53	4.26	3.42	49.07	41.83	35.57	29.24
Baja California	3.52	3.07	2.57	1.95	7.60	4.77	4.04	3.08	44.38	38.94	35.02	29.76
Baja California Sur	4.20	3.60	3.21	2.49	5.62	4.03	3.64	2.39	44.34	38.92	34.32	29.02
Campeche	11.80	10.17	8.31	6.65	8.14	5.11	4.79	4.45	57.70	49.00	42.20	35.52
Coahuila	3.86	3.28	2.63	1.97	5.69	3.84	3.74	3.09	43.45	38.13	32.46	27.24
Colima	7.15	6.42	5.13	3.88	7.94	4.77	5.07	4.08	51.14	43.72	38.94	33.50
Chiapas	22.91	21.33	17.80	14.84	15.89	9.65	8.91	6.90	71.38	64.65	59.93	53.25
Chihuahua	4.79	4.41	3.66	2.65	8.42	5.83	5.41	3.97	52.58	47.45	40.16	32.57
Distrito Federal	2.90	2.59	2.09	1.48	3.57	2.71	3.05	2.19	32.70	28.28	25.16	20.36
Durango	5.40	4.83	3.82	3.15	8.19	4.98	4.87	3.62	56.51	49.55	41.66	33.79
Guanajuato	11.98	10.43	8.18	6.35	10.21	6.58	4.85	4.01	63.61	56.02	49.78	41.53
Guerrero	21.55	19.86	16.68	13.61	11.09	7.09	6.49	4.14	63.92	57.98	53.75	48.15
Hidalgo	14.91	12.79	10.23	8.20	5.96	4.27	3.29	2.05	58.70	49.95	43.19	35.71
Jalisco	6.45	5.54	4.36	3.52	8.59	5.96	5.27	4.21	53.51	46.91	41.19	35.76
México	6.39	5.31	4.38	3.34	5.81	4.22	3.84	2.45	45.15	38.65	34.76	29.68
Michoacán	13.89	12.57	10.18	8.27	11.80	7.74	7.13	5.23	65.06	58.46	53.71	48.53
Morelos	9.24	8.12	6.42	4.96	8.13	5.09	5.15	3.73	47.30	41.19	37.19	32.28
Nayarit	9.04	8.00	6.31	5.04	7.13	4.67	4.20	3.50	53.08	45.72	40.52	34.06
Nuevo León	3.32	2.77	2.20	1.63	4.72	3.30	2.98	2.10	37.17	32.64	28.33	23.71
Oaxaca	21.47	19.33	16.27	13.53	10.22	6.18	5.64	3.73	70.03	62.59	57.80	51.38
Puebla	14.59	12.70	10.38	8.33	10.44	6.67	5.78	4.13	60.29	53.54	49.09	43.62
Querétaro	9.79	8.13	6.31	4.54	7.77	5.14	3.84	2.85	50.88	43.39	38.56	31.50
Quintana Roo	7.52	6.58	4.77	3.87	6.80	3.94	4.27	3.36	47.73	39.77	33.44	28.39
San Luis Potosí	11.28	9.91	7.91	6.28	6.77	4.17	3.54	2.62	58.03	49.53	44.20	37.21
Sinaloa	7.96	6.42	4.97	4.16	8.71	4.52	3.79	2.81	52.51	44.89	39.67	34.09
Sonora	4.39	3.73	3.04	2.18	5.69	3.32	3.42	2.84	45.67	38.96	32.74	26.95
Tabasco	9.72	8.56	7.06	5.36	7.43	4.47	4.21	3.07	56.31	45.23	39.83	33.35
Tamaulipas	5.13	4.51	3.61	3.00	6.64	4.09	3.97	3.52	47.33	41.82	35.93	31.74
Tlaxcala	7.80	6.67	5.19	3.95	6.29	4.27	3.28	2.52	50.55	44.09	38.97	32.29
Veracruz	14.85	13.41	11.44	9.44	9.89	5.93	5.71	4.12	62.16	55.42	50.72	45.10
Yucatán	12.29	10.87	9.23	7.41	6.90	4.20	3.60	2.43	58.47	51.11	45.06	38.90
Zacatecas	7.96	7.19	5.55	4.39	9.29	5.52	4.40	3.00	65.47	57.48	48.78	39.00

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en los ITER 2000, 2005 y 2010 y la EI 2015.

En el Cuadro 2 podemos observar la evolución de la población sin derechohabencia a los servicios de salud. Nuevamente, se presenta una importante disminución en el indicador en todas las entidades para el periodo de 2000 a 2015. Las reducciones más importantes se dieron en Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Dichas reducciones representan más de 55 puntos porcentuales en cada caso.

Cuadro 2. Acceso a los servicios de salud

Entidad federativa	Indicadores de rezago social (porcentaje)			
	Población sin derechohabencia a servicios de salud			
	2000	2005	2010	2015
Nacional	56.99	49.78	33.85	17.28
Aguascalientes	43.40	26.94	21.06	12.90
Baja California	38.10	35.53	28.81	18.05
Baja California Sur	39.24	30.64	22.79	13.58
Campeche	60.47	39.99	22.15	11.93
Coahuila	28.41	28.98	21.92	14.07
Colima	48.22	26.32	17.34	12.11
Chiapas	77.82	76.37	41.73	17.28
Chihuahua	39.28	35.96	23.45	11.36
Distrito Federal	45.94	42.65	33.57	20.78
Durango	49.23	48.04	29.85	16.09
Guanajuato	64.52	48.91	29.61	14.71
Guerrero	78.12	74.08	45.75	14.98
Hidalgo	69.59	62.12	33.79	17.31
Jalisco	53.81	44.84	34.51	18.83
México	54.81	52.66	40.39	20.63
Michoacán	71.98	70.28	44.36	25.59
Morelos	61.74	54.65	35.28	15.53
Nayarit	58.47	38.29	22.77	16.08
Nuevo León	31.18	28.09	20.33	11.48
Oaxaca	76.02	75.75	43.08	17.18
Puebla	71.45	63.37	49.28	19.79
Querétaro	52.61	46.21	25.18	13.73
Quintana Roo	51.55	41.44	29.81	18.81
San Luis Potosí	61.16	48.69	25.92	10.19
Sinaloa	45.43	33.10	24.47	14.30
Sonora	41.75	30.26	25.03	13.59
Tabasco	69.48	32.23	25.21	14.89
Tamaulipas	46.52	31.76	22.46	14.50
Tlaxcala	68.79	63.47	37.77	16.35
Veracruz	68.12	59.16	39.87	20.72
Yucatán	53.88	44.82	24.08	13.40
Zacatecas	66.33	56.43	30.46	12.80

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en los ITER 2000, 2005 y 2010 y la EI 2015.

A continuación se presenta la serie de 2000 a 2015 del porcentaje de viviendas con piso de tierra. Nuevamente, las mayores disminuciones se dan en los estados con mayores carencias: Chiapas, Oaxaca y Guerrero, con disminuciones de más de 20 puntos porcentuales en cada caso.

Cuadro 3. Calidad de la vivienda

Entidad federativa	Indicadores de rezago social (porcentaje)			
	Viviendas con piso de tierra			
	2000	2005	2010	2015
Nacional	13.81	9.93	6.15	3.55
Aguascalientes	3.52	2.09	1.66	0.69
Baja California	4.95	3.35	3.29	1.22
Baja California Sur	10.81	7.42	5.74	3.83
Campeche	14.41	8.29	4.66	3.09
Coahuila	4.90	2.49	1.55	0.73
Colima	11.93	7.41	4.46	2.29
Chiapas	38.45	29.04	14.71	10.62
Chihuahua	6.62	5.21	3.16	1.56
Distrito Federal	1.90	0.98	1.02	0.42
Durango	12.82	9.78	6.30	3.66
Guanajuato	10.71	8.00	4.15	1.94
Guerrero	36.92	31.60	18.35	13.88
Hidalgo	18.24	11.93	7.12	3.28
Jalisco	7.27	4.68	3.02	1.43
México	7.12	5.21	3.76	1.81
Michoacán	18.57	13.94	10.25	5.52
Morelos	13.90	9.28	7.21	3.71
Nayarit	12.11	8.35	3.96	3.23
Nuevo León	3.78	2.27	2.01	0.80
Oaxaca	39.71	32.60	18.74	13.05
Puebla	22.69	14.34	9.46	5.50
Querétaro	9.89	7.64	3.74	1.51
Quintana Roo	10.54	6.29	3.70	2.14
San Luis Potosí	22.09	17.61	8.73	5.49
Sinaloa	14.18	8.80	6.14	2.79
Sonora	12.78	8.67	5.26	2.60
Tabasco	13.11	8.59	6.44	3.74
Tamaulipas	9.05	5.06	3.33	1.59
Tlaxcala	9.44	6.07	3.85	2.06
Veracruz	26.56	20.17	11.68	6.61
Yucatán	5.92	4.33	2.78	1.64
Zacatecas	8.95	6.05	3.41	1.33

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en los ITER 2000, 2005 y 2010 y la EI 2015.

En el Cuadro 4 podemos observar los cuatro indicadores asociados a los servicios en la vivienda. Como se ha visto hasta ahora, todos los indicadores presentan disminuciones importantes para todos los estados. En cuanto a las viviendas que no disponen de sanitario, las entidades con mayor disminución en puntos porcentuales son Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Las entidades con mayores disminuciones en cuanto a la falta de disponibilidad de agua en las viviendas son Guerrero, Oaxaca y Tabasco. Para el

indicador de viviendas que sin drenaje, Oaxaca Guerrero y Michoacán tienen las mayores disminuciones. Finalmente, los estados con las mayores reducciones en el porcentaje de viviendas que carecen de energía eléctrica son Chiapas, Oaxaca y San Luis Potosí.

**Cuadro 4. Servicios en la vivienda**

Entidad federativa	Indicadores de rezago social (porcentaje)															
	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario				Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública				Viviendas que no disponen de drenaje				Viviendas que no disponen de energía eléctrica			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
Nacional	14.12	9.90	4.66	2.83	15.68	11.05	11.28	5.10	21.90	11.67	8.96	6.08	4.96	6.12	1.82	1.02
Aguascalientes	6.04	4.53	1.73	1.10	3.29	2.37	2.02	0.82	5.05	2.39	1.66	0.97	2.06	2.84	0.66	0.36
Baja California	6.12	11.19	2.08	1.25	10.62	5.36	4.67	2.75	18.12	7.81	5.77	3.13	2.83	10.59	1.10	0.67
Baja California Sur	8.20	10.01	2.57	1.65	12.91	12.64	11.77	6.77	19.43	8.22	5.60	3.07	5.40	9.16	3.09	1.38
Campeche	19.03	12.69	7.67	4.94	19.90	14.43	14.90	6.38	36.21	18.69	13.98	7.63	8.78	6.98	3.06	1.88
Coahuila	6.30	5.11	2.08	1.26	6.54	3.90	3.20	1.77	16.53	7.49	4.31	2.40	1.86	3.16	0.71	0.41
Colima	5.82	6.51	1.52	0.98	6.02	2.80	2.64	1.09	6.76	1.12	1.06	0.73	2.55	5.18	0.78	0.56
Chiapas	23.02	12.99	6.23	3.58	31.99	27.22	26.04	12.65	37.73	20.76	15.97	10.93	12.10	9.17	3.68	2.33
Chihuahua	9.27	9.67	3.52	1.83	8.04	6.11	5.07	2.28	14.85	7.73	6.46	4.18	6.07	9.04	3.28	1.64
Distrito Federal	8.66	5.47	1.09	0.72	3.12	1.83	2.44	0.97	1.83	0.43	0.30	0.17	0.47	4.47	0.09	0.05
Durango	16.12	11.68	7.11	4.18	10.03	8.49	7.06	2.86	26.48	14.49	10.67	7.16	6.41	5.41	3.57	2.22
Guanajuato	19.27	13.02	7.62	4.25	11.70	7.22	8.05	3.97	23.72	12.56	8.99	5.60	3.79	3.83	1.58	0.77
Guerrero	36.89	29.22	19.52	12.98	40.13	34.48	37.74	15.14	46.44	30.12	22.55	16.28	10.67	8.52	4.18	2.48
Hidalgo	22.07	13.04	7.70	4.32	20.45	13.86	12.72	5.94	34.28	18.32	14.09	8.64	8.09	6.16	2.87	1.40
Jalisco	7.53	7.34	2.37	1.39	10.78	6.30	5.34	1.71	8.26	2.99	2.06	1.21	2.50	5.17	0.83	0.37
México	15.56	10.81	4.02	2.44	10.13	6.44	7.81	3.76	13.69	6.58	5.26	3.35	2.10	6.32	0.81	0.41
Michoacán	14.43	9.57	4.96	3.20	17.40	11.05	11.82	4.18	25.33	13.19	10.76	6.97	4.65	4.75	1.75	0.91
Morelos	13.07	8.95	3.17	1.90	13.92	9.89	12.39	5.63	15.01	5.78	4.43	2.39	2.04	5.68	0.97	0.57
Nayarit	12.60	9.02	5.41	4.43	15.23	9.91	11.68	3.91	19.77	7.34	5.62	4.64	4.61	5.67	3.04	2.07
Nuevo León	4.35	4.83	2.27	0.74	6.47	4.37	3.08	1.40	9.22	3.58	2.64	1.58	1.47	3.70	0.39	0.17
Oaxaca	22.18	10.08	5.41	3.40	34.53	28.04	30.10	12.82	54.41	35.54	28.35	23.90	12.67	9.29	5.23	3.16
Puebla	16.78	9.78	4.60	2.38	22.72	15.15	16.17	6.65	34.43	18.12	12.31	8.25	5.21	5.41	1.86	1.01
Querétaro	19.74	13.96	7.24	3.77	11.80	9.07	8.07	3.16	24.29	11.78	8.42	4.20	6.00	6.46	2.06	0.77
Quintana Roo	14.17	18.28	5.16	2.28	10.04	5.42	8.16	2.59	16.31	6.61	4.87	2.53	4.68	15.95	2.05	1.19
San Luis Potosí	13.33	8.09	5.16	3.15	23.85	17.39	16.79	10.30	37.92	22.43	18.65	13.15	11.54	7.05	4.13	2.51
Sinaloa	14.27	10.94	5.12	3.50	15.07	9.22	9.61	3.10	25.71	11.41	7.82	5.54	3.74	5.78	1.22	0.64
Sonora	6.53	6.83	2.88	2.05	8.41	5.62	5.55	2.67	20.82	11.81	9.65	6.57	3.89	5.62	1.89	1.35
Tabasco	12.11	8.01	4.54	3.05	30.72	24.23	26.11	9.84	14.65	5.28	4.19	2.48	6.05	4.40	1.37	0.57
Tamaulipas	7.21	5.94	2.57	1.16	9.72	5.79	4.84	2.61	25.67	14.99	11.52	8.03	5.40	6.92	1.77	0.95
Tlaxcala	14.15	8.93	4.57	2.46	9.75	3.45	4.36	1.27	17.79	8.70	5.36	3.08	2.85	3.27	1.20	0.61
Veracruz	15.68	7.35	3.90	2.50	33.87	25.74	23.61	13.05	32.18	19.13	15.62	11.38	10.61	6.37	3.15	1.84
Yucatán	24.10	20.47	13.36	10.37	10.43	6.23	5.52	1.83	41.56	26.98	19.47	12.34	4.65	5.86	2.02	1.31
Zacatecas	23.06	13.69	8.50	5.06	16.44	7.67	8.30	3.17	29.75	14.27	10.09	6.42	4.47	3.47	1.53	0.75

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en los ITER 2000, 2005 y 2010 y la EI 2015.

A continuación, en el Cuadro 5, se pueden observar los indicadores asociados a los activos de la vivienda, la disminución más alta en el porcentaje de viviendas que no disponen de lavadora se dio en Tabasco, Veracruz e Hidalgo, para el caso de aquellas viviendas sin refrigerador fueron Hidalgo, Tabasco y Oaxaca.

Cuadro 5. Activos

Entidad federativa	Indicadores de rezago social (porcentaje)							
	Viviendas que no disponen de lavadora				Viviendas que no disponen de refrigerador			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
Nacional	48.04	39.04	33.62	30.45	31.51	23.22	18.00	14.76
Aguascalientes	23.79	18.07	17.48	15.43	17.91	10.24	8.62	7.01
Baja California	28.05	28.19	20.54	19.59	10.55	14.99	7.97	6.23
Baja California Sur	45.84	39.73	31.96	31.80	18.52	16.94	11.72	9.60
Campeche	48.23	34.68	29.26	24.62	42.77	27.27	21.51	17.41
Coahuila	25.04	18.27	17.55	15.54	12.65	7.41	5.74	4.57
Colima	42.36	32.73	27.96	26.64	20.63	14.10	9.51	7.71
Chiapas	84.65	75.82	63.83	59.87	62.89	52.65	42.11	37.60
Chihuahua	27.33	23.73	18.87	16.10	14.85	13.64	8.67	6.30
Distrito Federal	30.70	25.55	22.35	18.11	14.36	12.36	9.32	6.61
Durango	44.05	33.43	29.71	26.47	27.07	17.30	13.53	10.90
Guanajuato	41.94	31.00	27.14	24.64	30.57	18.01	13.95	10.86
Guerrero	79.18	67.20	60.57	58.20	46.17	33.53	26.81	22.46
Hidalgo	72.27	59.50	51.71	46.74	52.50	36.49	28.34	22.78
Jalisco	29.23	22.96	19.20	17.86	15.95	11.33	7.35	5.90
México	47.37	39.61	34.29	30.59	32.96	25.76	20.60	16.70
Michoacán	52.78	40.06	34.76	31.44	35.83	23.09	18.16	14.94
Morelos	56.30	44.59	38.11	36.75	28.08	19.70	14.25	11.77
Nayarit	43.21	33.82	29.12	28.37	27.77	18.11	13.61	12.19
Nuevo León	18.92	14.65	14.50	12.46	8.29	6.92	5.59	3.67
Oaxaca	82.16	71.09	62.70	58.60	62.40	48.99	40.04	34.96
Puebla	67.79	58.21	52.06	47.86	54.64	43.06	36.31	31.17
Querétaro	53.34	39.29	34.04	29.75	33.06	21.18	16.00	11.83
Quintana Roo	44.65	39.76	30.14	28.10	34.83	30.72	18.46	15.92
San Luis Potosí	50.28	39.24	35.21	31.33	40.82	27.31	21.93	17.44
Sinaloa	44.51	33.64	26.73	25.30	18.24	12.04	7.01	6.35
Sonora	41.40	32.59	27.11	25.95	14.61	11.03	7.99	6.65
Tabasco	59.70	42.19	30.38	25.17	42.15	25.89	17.16	13.34
Tamaulipas	39.82	30.82	25.32	22.85	20.77	14.18	10.44	7.46
Tlaxcala	70.23	57.38	51.47	46.73	55.15	39.24	33.68	28.35
Veracruz	67.69	54.42	45.62	41.06	47.73	32.57	25.25	21.15
Yucatán	47.97	36.36	31.51	27.58	41.87	29.89	23.16	18.72
Zacatecas	40.65	27.74	23.75	20.22	34.16	18.67	14.26	10.61

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en los ITER 2000, 2005 y 2010 y la EI 2015.

En el Cuadro 6 podemos observar tanto el índice como el grado de rezago social para cada uno de los estados del país y para cada año. Existen cuatro entidades con muy alto grado de rezago social en 2015: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Cuatro estados (Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal y Nuevo León) presentan un grado muy bajo de rezago social.

Cuadro 6. Rezago Social 2000-2015

Entidad federativa	Índice de rezago social				Grado de rezago social				Lugar que ocupa en el contexto nacional			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
Nacional												
Aguascalientes	-1.13600	-1.14451	-1.10601	-1.03670	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	29	29	29	29
Baja California	-1.02828	-0.66364	-0.85511	-0.81808	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	28	25	28	28
Baja California Sur	-0.71075	-0.48199	-0.47380	-0.39536	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	25	22	21	18
Campeche	0.53457	0.32493	0.21621	0.30412	Alto	Alto	Alto	Alto	9	9	10	9
Coahuila	-1.26621	-1.25058	-1.16058	-1.06497	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	30	30	30	30
Colima	-0.70816	-0.75695	-0.80318	-0.65765	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	24	27	27	26
Chiapas	2.26737	2.54814	2.27118	2.38767	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	1	1	3	3
Chihuahua	-0.73887	-0.60645	-0.49915	-0.58719	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	26	24	23	24
Distrito Federal	-1.50972	-1.39650	-1.28325	-1.31333	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	31	31	31	31
Durango	-0.14300	-0.24121	-0.00831	-0.03255	Medio	Medio	Medio	Medio	16	18	12	12
Guanajuato	0.21333	0.16221	-0.00264	-0.05840	Medio	Alto	Medio	Medio	13	11	11	13
Guerrero	2.11713	2.43614	2.51574	2.45145	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	3	2	1	2
Hidalgo	0.86404	0.59281	0.60770	0.44955	Alto	Alto	Alto	Alto	6	7	7	8
Jalisco	-0.70583	-0.59841	-0.65730	-0.69170	Bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo	23	23	25	27
México	-0.54346	-0.36296	-0.36513	-0.47953	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	21	19	19	22
Michoacán	0.61080	0.66759	0.75474	0.62525	Alto	Alto	Alto	Alto	8	6	6	6
Morelos	-0.20620	-0.17549	-0.13364	-0.20883	Medio	Medio	Medio	Bajo	18	17	16	16
Nayarit	-0.18352	-0.41581	-0.24673	0.01264	Medio	Bajo	Bajo	Medio	17	20	17	11
Nuevo León	-1.54167	-1.43843	-1.36996	-1.36033	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	32	32	32	32
Oaxaca	2.16090	2.20393	2.41779	2.53901	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	2	3	2	1
Puebla	0.96007	0.97493	1.06747	0.88342	Alto	Muy alto	Alto	Alto	5	4	5	5
Querétaro	-0.00292	-0.04429	-0.24731	-0.42591	Medio	Medio	Bajo	Bajo	15	15	18	20
Quintana Roo	-0.36465	0.15036	-0.39877	-0.39613	Medio	Medio	Bajo	Bajo	20	12	20	19
San Luis Potosí	0.63016	0.30870	0.48524	0.61101	Alto	Alto	Alto	Alto	7	10	8	7
Sinaloa	-0.24317	-0.45359	-0.48416	-0.45780	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	19	21	22	21
Sonora	-0.80803	-0.85668	-0.69045	-0.58820	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	27	28	26	25
Tabasco	0.33708	-0.03207	-0.07351	-0.15448	Medio	Medio	Medio	Medio	10	14	14	14
Tamaulipas	-0.60293	-0.69581	-0.65218	-0.52680	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	22	26	24	23
Tlaxcala	0.01916	0.04523	-0.05134	-0.17366	Medio	Medio	Medio	Medio	14	13	13	15
Veracruz	1.19110	0.95039	1.13549	1.19939	Muy alto	Alto	Alto	Muy alto	4	5	4	4
Yucatán	0.23815	0.34395	0.21937	0.29446	Medio	Alto	Alto	Alto	12	8	9	10
Zacatecas	0.29950	-0.09395	-0.12841	-0.33037	Medio	Medio	Medio	Bajo	11	16	15	17

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en los ITER 2000, 2005 y 2010 y la EI 2015.

## Conclusiones

Si bien el Índice de Rezago Social no constituye una medición de pobreza, representa una herramienta de gran utilidad, pues da cuenta en un solo indicador de cuatro dimensiones asociadas al fenómeno de pobreza en México. En este documento se ha analizado cada una de estas dimensiones por separado, se observa que los once indicadores utilizados para el análisis del rezago social presentan disminuciones importantes, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas. Uno de los aspectos que cabe resaltar es que aquellas entidades que han mostrado las mayores disminuciones son también los estados con los mayores niveles de rezago social, que son las regiones en las que la política de desarrollo social ha centrado sus mayores esfuerzos.

## Unidad V.

### Tema 3: Liberalización política

Texto: Cansino, César (2001). "Liberalización política" en Cansino César (2001) *Democratización y liberalización* disponible desde internet [revisado el 23 de enero de 2017] en formato PDF en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/509-democratizacion-y-liberalizacion>

**OBJETIVO: Entender de manera teórica la liberalización política para que se pueda realizar la analogía dentro del sistema político mexicano.**

El sistema político mexicano ha propiciado una liberalización desde finales de los años setenta que ha tenido como objetivo la apertura de canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad, pero sin soltar del todo el control de las acciones de gobierno. Por lo tanto, la liberalización es un proceso gradual que ha permitido legitimar al régimen.

### EVALUACIÓN

Responde las siguientes preguntas:

1. ¿Qué es la liberalización?
2. ¿Cuáles son las características de la liberalización?
3. Describe el proceso de liberalización mexicana
4. Escribe al menos dos ejemplos de liberalización en México



<b>2. Liberalización política .....</b>	<b>45</b>
2.1. Aproximación conceptual .....	45
2.2. Dinámica del proceso .....	48

## 2. Liberalización política

### 2.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Como proceso político, la *liberalización política* de un régimen autoritario presenta características peculiares con respecto a los procesos de *democratización*. En términos generales, el primero es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen. A través de este proceso se flexibilizan, en una dirección supuestamente democrática, los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas. La democratización, por su parte, constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas

políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos. Dejo para el tercer capítulo la distinción detallada de ambos procesos y me concentro aquí en una propuesta específica para el análisis de la dinámica de los procesos de liberalización política.

A partir de la definición apuntada en el párrafo anterior surgen diversos problemas de investigación sumamente interesantes. A saber: ¿Por qué y cómo se liberaliza un régimen autoritario? ¿Qué modalidades de liberalización política pueden individualizarse? ¿Qué tipo de modificaciones institucionales introduce? ¿Cuál es la dinámica de un proceso de liberalización política? ¿Qué fases de desarrollo pueden identificarse? ¿Cuándo empieza y cuándo concluye? ¿Cuándo y de qué manera una liberalización política puede ser funcional a un régimen autoritario y cuándo puede dejar de

serlo? ¿Cuándo y de qué manera la liberalización política puede agudizar la crisis autoritaria e influir un proceso de democratización? ¿Cuándo puede obstaculizar o retardar tal desenlace contribuyendo a la propia persistencia o incluso reconsolidación del régimen autoritario?

Antes de aproximarnos a estas interrogantes cabe señalar que, por definición, todo proceso de liberalización política implica un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia políticos consentidos y garantizados por el régimen autoritario en cuestión. En esa medida, su estudio en casos concretos exige considerar el proceso de formación, afirmación y radicalización de las fuerzas políticas de oposición en sí mismas y en su confrontación con las estructuras políticas del régimen autoritario (principalmente el partido del gobierno o del Estado); las formas y modalidades de confrontación interpartidistas que el proceso de liberalización política posibilita, es decir, las transformaciones y las rearticulaciones con nuevo formato del sistema de partidos y su impacto en el régimen político; las transformaciones de dicho sistema partidista y el proceso a través del cual se transita de un sistema de partidos no

competitivo (de partido único o hegemónico) a uno semicompetitivo y eventualmente competitivo.

Buena parte de las transiciones democráticas ocurridas en el lapso de las últimas dos décadas han tenido como antecedente un proceso gradual y limitado de liberalización política. En este proceso, por regla general, las élites del régimen autoritario de partida controlan los tiempos y fases de desenvolvimiento del cambio político, no obstante que, en la mayoría de las ocasiones, los desenlaces reales contradicen las expectativas iniciales puestas en tales aperturas. En la práctica, la liberalización política practicada desde regímenes autoritarios genera una lógica de competencia y participación políticas que termina por inducir o acelerar el colapso y/o la transformación de dichos regímenes. Este ha sido el caso, por ejemplo, de transiciones democráticas como las ocurridas en España, Brasil, Turquía, Chile y, más recientemente, en algunos países del este de Europa.

Por lo general, los estudios sobre transiciones democráticas han descuidado esta etapa del cambio político, o la han abordado sin mayor especificación

---

en el marco global de un proceso de transición. Por nuestra parte, creemos que una distinción entre liberalización política y democratización resulta de gran importancia para el entendimiento de las transiciones políticas, pues ambos procesos responden a lógicas y condiciones diversas, no obstante que en los hechos suelen confundirse. Sólo puede hablarse de un proceso de transición democrática cuando la liberalización política conduce a una democratización. En caso contrario se está en presencia de una transición limitada o inconclusa.

La distinción fundamental entre ambos procesos radica en que mientras la liberalización política constituye una *estrategia adaptativa* (es decir, tiene que ver con la capacidad de un régimen autoritario de flexibilizarse), la democratización es una *estrategia negociada* (es decir, tiene que ver con un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen). En este sentido, la liberalización política debe ser analizada más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio de régimen, y lo contrario vale para los procesos de democratización, sin que eso signifique que la liberaliza-

ción política no pueda inducir o acelerar el colapso y/o la transformación del régimen autoritario.

Bajo estas premisas, la lógica de competencia, como resultado de una liberalización política que se ha tornado disfuncional para el régimen, bien puede caracterizarse por dos hechos interrelacionados. Por una parte, los diversos actores (sean políticos, económicos o militares) presentes o influyentes en la coalición política dominante polarizan sus posiciones, generando una creciente movilidad política. Por la otra, la oposición se radicaliza e incrementa sus recursos electivos y/o represivos, sobre todo en presencia de una activación social que logre encabezar gracias a su gradual institucionalización y/o a su afinidad ideológica con las movilizaciones.

En estas condiciones, el colapso y/o la transformación del régimen autoritario es sólo cuestión de tiempo. La inestabilidad persistente o la crisis autoritaria pueden prolongarse varios años antes del derrumbe definitivo, como sucedió en Brasil, o puede durar unos cuantos meses, como en el caso de España. En ese sentido, la liberalización

política desde un régimen autoritario puede constituir la primera fase de una transición democrática.

## 2.2. DINÁMICA DEL PROCESO

Dicho de manera esquemática, en un proceso de liberalización política pueden reconocerse los siguientes factores y elementos:

a) Las estructuras de autoridad de un régimen autoritario pueden iniciar un proceso de liberalización política cuando el nivel de legitimidad del régimen muestra una tendencia decreciente y cuando la movilización social conflictiva muestra una tendencia creciente. La liberalización política, empero, es una estrategia adaptativa, que procede con alguna garantía inicial para la continuidad del régimen sólo cuando éste conserva niveles no críticos de eficacia en la toma de decisiones, por cuanto tal apertura constituye un proceso limitado y controlado por las propias élites políticas con el objetivo de: 1) revertir o cuando menos atenuar la tendencia deslegitimadora existente, y/o 2) llevar al plano institucional, mucho más controlable, el conflicto

puesto en evidencia por el ascenso de la movilización social.

b) Cuando el impacto inicial del proceso de liberalización en la comunidad política es esencialmente positivo, en términos del tipo de concesiones que establece y de las posibilidades de acción que se abren, se pueden producir en mayor o menor grado los siguientes efectos: 1) la participación política se incrementa (mayor concientización ciudadana), 2) la competencia política aumenta (conformación de una oposición real reconocida), y 3) el riesgo de desestabilización del régimen autoritario disminuye (neutralización institucional del conflicto).

c) El *pluralismo liberalizado*, es decir, aquellas formas de pluralismo político permitidas por el régimen autoritario, puede fluctuar en niveles controlables y manipulables en tanto la coalición política dominante no presente divisiones respecto de su puesta en marcha y el régimen conserve niveles no críticos de eficacia decisional y de legitimidad (en estas condiciones puede hablarse de “liberalización funcional”). En presencia de sensibles transformaciones socioeco-

---

---

nómicas (crisis económica, movilizaciones populares, etcétera) que repercuten negativamente en la cohesión de dicha coalición (por transferencia de las líneas de conflicto social) y en los niveles referidos, la contestación social y el impacto del pluralismo político puede constituirse en un factor de desequilibrio para el régimen (“liberalización disfuncional”).

d) En estas condiciones, el agravamiento de la crisis política del régimen autoritario es más probable. Por una parte, la coalición dominante profundiza sus fracturas internas, circunstancia que beneficia a la oposición y, por la otra, esta última logra mayor penetración y reconocimiento social (mayor institucionalización), alterando la correlación de fuerzas e incrementando sus recursos políticos, al tiempo que incorpora actores políticos provenientes de la propia coalición dominante o de otros grupos de interés (movilidad política), con lo que la fractura de la coalición dominante se profundiza o acelera. Debido a que el pluralismo y la competencia políticos se encuentran mínimamente formalizados por el propio proceso de liberalización política, un indicador de esta

fase lo constituye el avance electoral de la oposición y, consecuentemente, el repliegue electoral del partido gubernamental. El subsistema partidista puede sufrir, entonces, considerables transformaciones (mayor autonomía, mayor competitividad, mayor influencia en la toma de decisiones, etcétera).

e) La dinámica de la crisis autoritaria pone entonces en escena, en mayor o menor medida y con distintas combinaciones posibles, los siguientes hechos: una coalición dominante internamente dividida; un régimen atravesado por conflictos políticos abiertos o latentes, y con niveles de legitimidad y de eficacia decisional decrecientes; la emergencia en la arena política institucional de uno o más interlocutores del régimen; aumento considerable de la movilización social conflictiva. En estas circunstancias, la democratización o el cambio de régimen comienza a percibirse como un desenlace posible.

f) El agravamiento de la crisis autoritaria puede dar lugar a cualquiera de los siguientes desenlaces: el colapso del régimen, la transición continua, o

la reconstitución de la coalición dominante y la reconsolidación del régimen. El que se camine en una u otra de estas direcciones depende, entre otros factores, de los siguientes: grado de institucionalización tanto del régimen autoritario como de la oposición; fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de presión política de las fuerzas de oposición y sus respectivos liderazgos; disposición al acuerdo y a la negociación por parte de los actores políticos; presiones internacionales. (Una representación gráfica de este conjunto de hipótesis explicativas puede apreciarse en el esquema 1.)

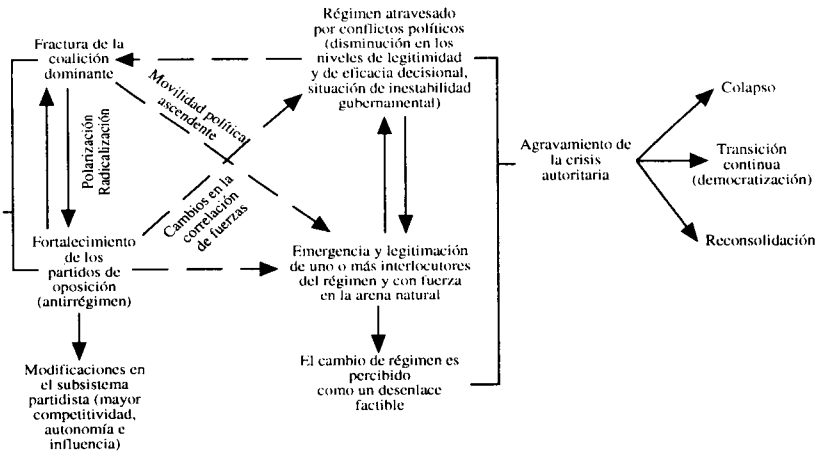
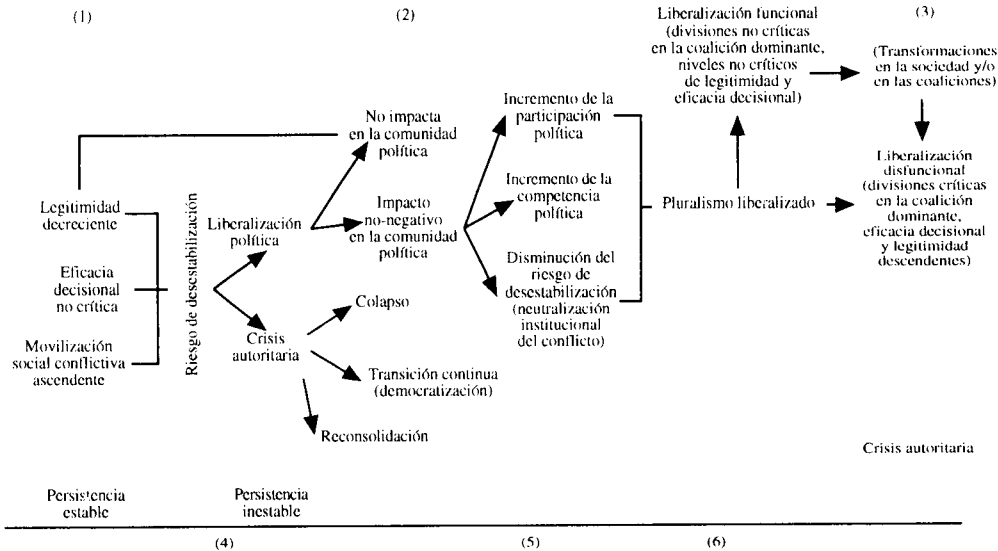
Las estrategias adaptativas, como las liberalizaciones políticas desde regímenes autoritarios, son prácticas más comunes de lo que normalmente se piensa. En efecto, transiciones democráticas como la española o la brasileña, o las transiciones poscomunistas en la mayoría de los países del este de Europa, tuvieron como antecedente procesos más o menos largos de apertura controlada. Tal parece que este tipo de estrategias buscan dos grandes objetivos en el contexto de una crisis política que amenaza la continuidad del régimen autoritario: a) neutralizar institucio-

nalmente el conflicto puesto en evidencia por una creciente movilización social de naturaleza antirrégimen; y b) buscar legitimidad por la vía de la competencia partidista y electoral, aunque controlada.

Sin embargo, basta analizar las transiciones de los países referidos para percatarse que los desenlaces reales de tales estrategias casi nunca coinciden con los cálculos de la élite gobernante. En efecto, es muy difícil que una liberalización política permita que un régimen previamente atravesado por fracturas y desequilibrios recobre legitimidad. Lejos de ello, la apertura política, que en los hechos se traduce en la concesión de algunos espacios de competencia partidista —el parlamento en algunos casos, y el parlamento y la presidencia, en otros— genera una lógica de competencia y de participación que termina por acelerar el colapso del régimen y/o su transformación en dirección democrática.

Entonces, cuando una liberalización política se vuelve disfuncional para el régimen de partida, es decir, no cumple los objetivos para los cuales fue diseñada —en lugar de neutralizar el conflicto lo propicia, y en lugar de relegitimar al régimen lo desacredita—, la clase política se ve obli-

### ESQUEMA 1. LIBERALIZACIÓN POLÍTICA DESDE UN RÉGIMEN AUTORITARIO





gada a modificar su estrategia. Las posibilidades pasan a ser dos: dar marcha atrás a la apertura política mediante soluciones de fuerza, o negociar la transición democrática con las fuerzas emergentes, con el ánimo de conservar algún protagonismo en el nuevo ordenamiento.

El que se camine en una u otra dirección depende de muchos factores. Cuando la crisis política se ha traducido en una fractura entre los distintos actores que antes apoyaban al régimen autoritario son mayores las probabilidades de la democratización. Lo mismo puede decirse cuando la crisis política va acompañada de un sensible descenso en la eficacia decisional de las autoridades, lo cual puede reflejarse en una profunda crisis económica y social. Un tercer factor, que puede ser decisivo en el curso de los acontecimientos, es si el régimen de partida logró institucionalizarse en el pasado. De ser el caso, la clase política considera que es factible enfrentar los desafíos del momento, pues apuesta a su capacidad de adaptación en situaciones críticas.

Dicho esquemáticamente, esto puede determinarse a partir de los siguientes presupuestos:

- a) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme se incrementan las tensiones y conflictos existentes en el interior de la coalición política dominante. Es así que, a mayor incremento de tales tensiones menor funcionalidad de la liberalización política.
- b) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir en la medida en que surjan transformaciones socioeconómicas en condiciones de alterar los *cleavages* (líneas de conflicto) existentes. Esto es, a mayor presencia significativa de transformaciones socioeconómicas, menor funcionalidad de la liberalización política.
- c) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme disminuye el grado de eficacia decisional del gobierno (por ejemplo, para enfrentar los desafíos generados por una crisis económica). Entonces, a mayor descenso de la eficacia decisional, menor funcionalidad de la liberalización política.
- d) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir

---

---

conforme se incrementan los niveles de radicalización y de polarización de la oposición con respecto al régimen, producto de la lógica de competencia y de participación generada por la propia liberalización política. Esto significa que a mayor radicalización y polarización, menor funcionalidad de la liberalización política.

e) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme se incrementa la movilidad

política de los diversos actores presentes en la coalición política dominante. Esto es, a mayor incremento de la movilidad política, menor funcionalidad de la liberalización política.

f) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tenderá a disminuir en presencia de presiones externas sobre la vida política interna. Así, a mayor impacto de tales presiones, menor funcionalidad de la liberalización política.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Damos por sentado que el nivel de funcionalidad de la liberalización política, en este caso la variable independiente, se determina por la efectividad para lograr sus objetivos implícitos: a) limitar el pluralismo o, en todo caso, evitar que se exprese de manera conflictiva por la ausencia de espacios de participación institucionales, y b) recuperar o lograr legitimidad por la vía electoral. Entonces, a mayor efectividad, mayor nivel de funcionalidad y viceversa. El punto más peligroso de la no funcionalidad estaría representado por un cambio radical en la competitividad del sistema de partidos. Damos igualmente por sentado que algunas de las variables dependientes (incremento de las tensiones y conflictos en la coalición dominante, descenso de la eficacia decisional, incremento de la movilidad política) están en mayor o menor medida presentes durante todo proceso de liberalización política: son una condición *sine qua non*.